

## Het systeem van promoveren en degraderen anno 2019: de rechtspraak van de beroepscommissie nader beschouwd

*Sancties 2019/74*

### 1. Inleiding

Op 1 maart 2014 is het systeem van promoveren en degraderen in detentie in werking getreden.<sup>2</sup>

Dit systeem kent een basis- en een plusprogramma. Elke gedetineerde<sup>3</sup> start zijn detentie in het basisprogramma. Om in aanmerking te komen voor promotie naar het plusprogramma dient de gedetineerde gedurende zes weken positief te scoren op alle onderdelen van 'goed gedrag'. Wanneer de gedetineerde dit gedrag niet (meer) vertoont, volgt degradatie naar het basisprogramma dan wel een besluit tot niet-promoveren. In Bijlage 1 bij de Regeling Selectie, Plaatsing en Overplaatsing Gedetineerden (hierna: RSPOG) is nader uitgewerkt wanneer sprake is van 'goed gedrag' (groen gedrag), 'dit kan beter-gedrag' (oranje gedrag) en 'ongewenst gedrag' (rood gedrag). Vanwege de kleuren groen, oranje en rood die worden toegekend aan het gedrag van de gedetineerde gaat deze gedragslijst ook wel door het leven als het 'stoplichtmodel'. Het basisprogramma bestaat uit 43 uren aan activiteiten.<sup>4</sup> Het grootste gedeelte hiervan, ongeveer twintig uur, is bestemd voor de penitentiaire intramurale arbeid. Het programma wordt daarnaast ingevuld met activiteiten als sport, recreatie, bezoek, onderwijs, geestelijke verzorging, gebruik van de bibliotheek en verblijf in de buitenlucht.<sup>5</sup> Re-integratieactiviteiten worden op (zeer) beperkte schaal aangeboden.<sup>6</sup> Het plusprogramma omvat in totaal 59 uren en voorziet in extra activiteiten op het gebied van onderwijs, arbeid en resocialisatie. Zo bestaat de mogelijkheid tot het volgen van vakscholing en het verrichten van arbeid met meer verantwoordelijkheden.<sup>7</sup> Re-integratieactiviteiten zijn daarnaast meer toegesneden op de persoon.<sup>8</sup> Ook de mogelijkheden tot verlof en detentiefasering zijn uitgebreider.<sup>9</sup> De kern van het systeem is dat gedetineerden zelf verantwoordelijkheid dienen te nemen voor hun detentieverloop en re-integratie. Hun eigen gedrag vormt aldus de basis voor het al dan niet verlenen van vrijheden en activitei-

---

1 Mr. T.M. (Tessa) de Groot is wetenschappelijk medewerker bij het wetenschappelijk bureau van de Hoge Raad der Nederlanden. Mr. dr. P. (Pauline) Jacobs is universitair docent straf(proces)recht bij het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen van de Universiteit Utrecht en verbonden aan het Montaigne centrum voor rechtsstaat en rechtspleging van dezelfde universiteit. Zij is tevens lid van de Afdeling Rechtspraak van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). Beide auteurs schrijven dit artikel op persoonlijke titel.

2 *Stcrt.* 2014, 4617.

3 Behalve zelfmelders en gedetineerden die verblijven in een Inrichting voor Stelselmatige Daders.

4 *Kamerstukken II* 2015/16, 33844, 10, p. 3.

5 *Kamerstukken II* 2015/16, 33844, 10, p. 3. Dit zijn activiteiten waarop de gedetineerde op grond van hoofdstuk VIII van de Penitentiaire Beginselenwet recht heeft.

6 *Stcrt.* 2014, 4617, p. 12.

7 *Kamerstukken II* 2015/16, 33844, 10, p. 3.

8 *Kamerstukken II* 2018/19, 35122, 3, p. 15.

9 Zie de artikelen 2, eerste lid onder f en tweede lid onder d, en 3, eerste lid onder d en tweede lid onder d, RSPOG en artikel 19 Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (RTVI). Zie overigens ook BC 20 mei 2016, 15/4302/GA: verblijf in het plusprogramma is geen dwingende voorwaarde voor de verlening van algemeen verlof, al wordt daar door directeuren verschillend over gedacht, zo blijkt uit de rechtspraak en uit eigen onderzoek onder advocaten en directeuren.

ten. De gedachte is dat dit zal leiden tot (duurzame) gedragsverandering.<sup>10</sup> Op het systeem van promoveren en degraderen is van verschillende kanten kritiek geuit. Ten tijde van de introductie van het systeem maar ook in de jaren daarna is veelvuldig gesteld dat het op deze manier al dan niet verlenen van vrijheden en (resocialisatie)activiteiten in strijd is met het resocialisatiebeginsel.<sup>11</sup> De aanname dat elke gedetineerde in staat zou zijn om te (blijven) voldoen aan de lange lijst met gedragsregels is tevens fel bekritiseerd.<sup>12</sup> Voorts is het bezwaar geuit dat het uitsluiten van gedetineerden van (resocialisatie)activiteiten wegens één enkele misstap contraproductief is, omdat processen van gedragsverandering gepaard gaan met vallen en opstaan.<sup>13</sup> Ook de Afdeling Advisering van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ) toonde zich in haar adviesrapport zeer kritisch en stelde dat het systeem “een verregaande reductie van de mogelijkheden voor resocialisatie” inhoudt.<sup>14</sup> Het adviesorgaan achtte het bovendien contraproductief om al te strikt negatieve consequenties te verbinden aan een incidentele terugval.<sup>15</sup>

Alle kritiek ten spijt, in de huidige kabinetsvisie op de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen ‘Recht doen, kansen bieden’ wordt een systeem van straffen en belonen en een appel op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde (nog) prominent(er) op de voorgrond geplaatst.<sup>16</sup> Inmiddels is het systeem van promoveren en degraderen meer dan vijf jaar in werking en is ruime ervaring opgedaan in de praktijk. Dit is een uitgelezen moment om het systeem aan een nadere beschouwing te onderwerpen. Hoewel het systeem van promoveren en degraderen op veel aandacht heeft kunnen rekenen in de wetenschappelijke literatuur, is de (inmiddels omvangrijke) rechtspraak van de beroepscommissie van de RSJ inzake het systeem tot op heden onderbelicht gebleven. Onzes inziens is dat ten onrechte, want in de jurisprudentie zijn nadere waarborgen gecreëerd ten aanzien van de beslissingen die in het kader van het systeem van promoveren en degraderen worden genomen. Daarmee heeft de beroepscommissie belangrijke invloed op de wijze waarop toepassing dient te worden gegeven aan het systeem in de praktijk. In dit artikel wordt deze rechtspraak dan ook aan een nadere beschouwing onderworpen. Hierbij wordt voortgeborduurd op de beschouwing van Sackers, die in 2016 in ditzelfde tijdschrift een eerste overzicht heeft geboden van de rechtspraak van de beroepscommissie van de RSJ inzake promoveren en degraderen.<sup>17</sup> Onze rechtspraakanalyse, waarover deels eerder is gepubliceerd, omvat

10 *Stcr.* 2014, 4617, p. 11. Een sterker appel op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde moet overigens tevens beantwoorden ‘aan de behoefte van het publiek aan wederkerigheid en balans’ (R. Krabbendam en P. Nelissen, ‘Het gevangeniswezen op de schop: de ambities van het Programma Modernisering Gevangeniswezen’, *Sancties* 2012/35).

11 Zie bijvoorbeeld M.M. Boone, ‘Vrije wil en verantwoordelijkheid in de strafuitvoering’, *Justitiële Verkenningen* 2013, jrg. 39, nr. 1, p. 110; M.M. Boone en W.F. van Hattum, ‘Promoveren en degraderen van gedetineerden’, *NJB* 2014/1629 (p. 2180); D. Daniëls, ‘Masterplan DJI 2013-2018, een zakelijke visie?’, *Sancties* 2013/35 (p. 251); E.F.J.C. van Ginneken, ‘Zelfredzaamheid in detentie. Kritische kanttekeningen bij het systeem van promoveren en degraderen’, *Proces* 2018-97, afl. 2, p. 119; F. de Jong, ‘Responsabilisering in het Nederlandse straf-, sanctie- en detentierecht’, *AA* 2017, afl. 7, p. 648; C. Kelk, ‘Resocialisatie, een veelomvattend begrip’, in: C. Kelk, *De kunst van een humaan strafrecht*, Den Haag: Boom Juridisch 2018, p. 356-359; S. Ligthart e.a., ‘De Nederlandse detentioomgeving en het resocialisatiebeginsel’, *NJB* 2018/692 (p. 928-929) en S. Meijer, ‘De opmars en evolutie van het resocialisatiebegrip’, *Delikt en Delinkwent* 2015/65 (p. 697).

12 Boone, 2013, p. 113; Boone & Van Hattum, 2014, p. 2180; De Jong, 2017, p. 649; Van Ginneken, 2018, p. 118; C. Kelk, ‘Veranderende mensbeelden van gedetineerden. Een kort historisch overzicht’, *Justitiële Verkenningen* 2015, nr. 5, jrg. 41, p. 94.

13 Boone, 2013, p. 117; De Jong, 2017, p. 649.

14 *Advies Wijziging Regeling SPOG in verband met promoveren en degraderen binnen het gevangeniswezen*, 14 augustus 2013, p. 1-4.

15 *Advies Wijziging Regeling SPOG in verband met promoveren en degraderen binnen het gevangeniswezen*, 14 augustus 2013, p. 1-2.

16 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 29279, 439, p. 6-8.

17 H.J.B. Sackers, ‘Commotie over promotie in de bajes’, *Sancties* 2016/12.

uitspraken van de beroepscommissie die zijn gedaan tussen 1 maart 2014 en 31 mei 2019.<sup>18</sup> In paragraaf 2 wordt allereerst een thematisch overzicht geboden van deze rechtspraak. In paragraaf 3 worden vervolgens twee aspecten van de rechtspraak (de kwaliteit van de inrichtingsrapportages en de rechtspraak in het licht van de doelstellingen van het systeem) uitgelicht en in een breder verband beschouwd. In paragraaf 4 komen wij tot een afronding.

## 2. Promoveren en degraderen in de rechtspraak van de RSJ

Sinds de introductie van het systeem van promoveren en degraderen heeft het systeem voor veel rechtspraak gezorgd.<sup>19</sup> De RSJ constateerde in het jaarverslag van 2014 dat sprake was van een “explosieve groei met 13% ten opzichte van 2013” van het aantal te behandelen zaken, en voegde hieraan toe dat de invoering van het systeem van promoveren en degraderen daar “vrijwel geheel verantwoordelijk” voor was.<sup>20</sup> De rechtspraak van de beroepscommissie sinds 2014 zag met name op een aantal specifieke aspecten van het systeem van promoveren en degraderen. In het navolgende zullen we achtereenvolgens nader ingaan op de door de beroepscommissie vereiste motivering van de beslissing tot degradatie of niet promoveren, de rol van incidentele mistappen op deze beslissing, de vereiste mate van inzet van de gedetineerde voor diens re-integratie, de degradatie wegens vervolging of veroordeling van een misdrijf gepleegd tijdens de detentieperiode en de vraag of sprake is van dubbele bestraffing wanneer een gedetineerde voor zijn ongewenste gedrag zowel gedegradeerd wordt als een disciplinaire straf krijgt opgelegd.

### 2.1 De kenbare en inzichtelijke belangenweging

Vaste rechtspraak van de beroepscommissie is inmiddels dat aan de beslissing van de directeur<sup>21</sup> tot degradatie van de gedetineerde een kenbare en inzichtelijke belangenafweging ten grondslag dient te liggen.<sup>22</sup> Deze beslissing moet op schrift zijn gesteld.<sup>23</sup> Voor de beslissing om een gedetineerde niet te promoveren, gelden dezelfde eisen.<sup>24</sup> De beslissing tot promoveren kan daarentegen beperkt blijven tot de mededeling aan de gedetineerde dat hij zal worden gepromoveerd, omdat van beklag in dat geval geen sprake zal zijn.<sup>25</sup> Het enkel melding maken van het ongewenste gedrag dat heeft geleid tot het degradatiebesluit is onvoldoende.<sup>26</sup> In de belangenafweging dient expliciet het structurele, waaronder ook wenselijke, gedrag van de betrokken gedetineerde te worden meegewogen. Hierbij is niet

18 Zie ook: T.M. de Groot, *Straffen en belonen in de gevangenis. Promoveren en degraderen in het licht van het resocialisatiebeginsel*, Weert: Celsus juridische uitgeverij 2019.

19 Overigens voorzag de Afdeling Advisering van de RSJ dit al in haar adviesrapport (*Advies Wijziging Regeling SPOG in verband met promoveren en degraderen binnen het gevangeniswezen*, 14 augustus 2013, p. 9).

20 RSJ Jaarverslag 2014, p. 21-22. Deels is die forse stijging te verklaren vanwege de reeks uitspraken die de beroepscommissie in het najaar van 2014 deed omtrent de zogenoemde ‘eerste plaatsingen’. Zie hierover Sackers, 2016, pp. 80-81.

21 Als een directeur tevens afdelingshoofd is dient duidelijk aangegeven te worden in welke functie de degradatiebeslissing is genomen, anders voldoet de degradatiebeslissing niet aan de gestelde eisen (BC 7 februari 2019, R-18/0442/GA). Het is immers ex artikel 1d, eerste lid, RSPOG de directeur die besluit over de promotie en degradatie van de gedetineerde.

22 Zie bijvoorbeeld BC 10 november 2014, 14/1918/GA; BC 13 juni 2016, 16/0799/GA en BC 3 december 2018, R-18/1693/GA en BC 14 februari 2019, R-18/1273/GA.

23 BC 16 maart 2015, 14/3222/GA; BC 31 oktober 2018, R-499.

24 BC 13 juli 2016, 16/0799/GA; BC 1 augustus 2016, 16/0480/GA; BC 12 mei 2017, 16/3458/GA; BC 19 januari 2019, R-18/900/GA. In het vervolg zal om pragmatische redenen alleen worden gesproken over een degradatiebesluit. Hieronder wordt echter ook de beslissing tot niet-promoveren verstaan.

25 BC 13 juli 2016, 16/0799/GA.

26 Zie bijvoorbeeld BC 10 november 2014, 14/1918/GA; BC 16 maart 2015, 14/3222/GA; BC 31 maart 2015, 14/4650/GA; BC 19 oktober 2015, 15/1959/GA, 15/2024/GA en 15/2025/GA; BC 9 juni 2017, 17/0727/GA.

voldoende dat de directeur slechts verwijst naar het detentie- en re-integratieplan van de gedetineerde voor wat betreft diens wenselijke gedrag.<sup>27</sup> Daarnaast moet de degradatiebeslissing duidelijk en draagkrachtig zijn gemotiveerd.<sup>28</sup> De directeur dient in de omschrijving van de feiten die tot degradatie hebben geleid een keuze te maken tussen ‘rood’ en ‘oranje’ gedrag, de kleurtoekenning mag niet in het midden blijven.<sup>29</sup> De belangenafweging tussen het rode en groene gedrag moet inzichtelijk zijn en dient schriftelijk te worden vastgelegd, niet alleen vanwege de ingrijpende gevolgen van die beslissing voor de gedetineerde, maar ook vanwege de toetsbaarheid van die beslissing.<sup>30</sup>

Dat niet licht wordt voldaan aan het vereiste van een kenbare en inzichtelijke belangenafweging blijkt uit de grote hoeveelheid gegrond verklaarde beroepschriften van gedetineerden.<sup>31</sup> Ook wanneer evident sprake is van (zeer) onwenselijk gedrag van de gedetineerde, zoals agressie of geweld, wordt een kenbare en inzichtelijke belangenafweging geëist.<sup>32</sup> In de woorden van de beroepscommissie: ‘Wat er ook zij van de ernst van de geconstateerde gedraging, ook dan zal uit de bestreden beslissing dienen te blijken dat de directeur een dergelijke afweging heeft gemaakt.’<sup>33</sup>

Sinds een aantal jaren bestaat in (in ieder geval) één inrichting naast het plusprogramma bij wijze van pilot ook een zogenaamd plus-plusprogramma voor gedetineerden die op alle gebieden van het toetsingskader zeer goed scoren en zich voorbeeldig gedragen. Het betreft een plusprogramma met daarbij nog aanvullende activiteiten zoals extra recreatie. Bovendien hebben de gedetineerden meer vrijheden: zo beschikken ze bijvoorbeeld over een eigen cel sleutel. Tijdens hun verblijf in het plus-plusprogramma dienen de gedetineerden van onbesproken gedrag te blijven.<sup>34</sup> De vraag is of bij een beslissing de gedetineerde te ‘degraderen’ van het plus-plusprogramma naar het reguliere plusprogramma dezelfde eisen gehanteerd dienen te worden die gelden ten aanzien van gedetineerden die vanuit het plusprogramma gedegradeerd worden naar het basisprogramma. In 2017 overweegt de voorzitter van de beroepscommissie in een schorsingszaak hieromtrent:

27 BC 25 juni 2018, R-69.

28 BC 9 oktober 2015, 15/1274/GA.

29 BC 26 mei 2015, 15/0842/GA; BC 17 maart 2015, 14/3589/GA; BC 1 juni 2015, 15/0589/GA; 9 juni 2017, 16/4105/GA.

30 Zie onder andere BC 27 juli 2015, 15/1358/GA, BC 1 augustus 2016, 16/0480/GA en BC 16 maart 2015, 14/3222/GA.

31 Zie bijvoorbeeld BC 6 maart 2015, 14/3434/GA; BC 16 maart 2015, 14/3476/GA; BC 16 maart 2015, 14/3222/GA; BC 31 maart 2015, 14/4650/GA; BC 7 april 2015, 14/4384/GA; BC 17 april 2015, 14/4370/GA; BC 18 mei 2015, 15/0128/GA; BC 1 juni 2015, 15/0589/GA; BC 10 juni 2015, 15/0689/GA; BC 11 juni 2015, 14/4492 en 14/4493; BC 10 juni 2016, 16/0742; BC 5 augustus 2016, 15/4436/GA; BC 13 augustus 2016, 16/0799/GA; BC 18 mei 2017, 17/0245/GA; BC 9 juni 2017, 17/0727/GA en BC 3 december 2018, R-18/1693/GA.

32 BC 17 maart 2015, 14/3589/GA. Zie ook BC 7 april 2015, 14/4384/GA; BC 18 mei 2015, 15/0128/GA en BC 11 juni 2015, 14/4492/GA en 14/4493/GA.

33 BC 21 augustus 2015, 15/1095/GA. In één (uitzonderlijk) geval werd een degradatiebesluit niet onredelijk en onbillijk geacht terwijl het positieve gedrag van de gedetineerde niet kenbaar was voor de beroepscommissie. Nu onder andere sprake was van een ernstig verstoorde werkrelatie tussen klager en het personeel, klager weinig tot geen rekening hield met zijn medegedetineerden en het gedrag van klager een ernstige negatieve invloed op de algehele bedrijfsvoering had, was de beroepscommissie van mening dat de directeur op basis van het structurele “rode” gedrag in redelijkheid had kunnen beslissen klager te degraderen naar het basisprogramma. (BC 26 juni 2018, 17/3332/GA). Nu de inhoud en details van het dossier ons onbekend zijn is het zeer wel mogelijk dat in dit individuele geval de degradatie inderdaad niet onredelijk en onbillijk was, maar de beslissing doet ons, in het licht van de vaste rechtspraak van de beroepscommissie, wel de wenkbrauwen fronsen.

34 Het plus-plus programma in de PI Arnhem is beschreven in BC 18 mei 2017, 17/1578/SGA en BC 17 mei 2018, 17/2325/GA. Zie hierover voorts B.J. De Jong e.a., *Evaluatie Pilots zelfredzaamheid gedetineerden*, Woerden: Van Montfoort 2015, p. 18-19.

“Gelet op de inlichtingen van de directeur is – naar het voorlopig oordeel van de voorzitter – geen sprake van een beslissing die gelijk te stellen is met die van terugplaatsing vanuit een plusprogramma (sic.) naar het basisprogramma. De voor laatstgenoemde beslissing geldende vereisten zijn dan ook niet zonder meer van toepassing. Hoewel het in geval van een beslissing zoals thans aan de orde wenselijk is dat ook deze op schrift wordt gesteld – zoals immers ook is gebeurd bij de beslissing tot promotie van het plusprogramma naar het plus plus programma – is – eveneens naar het voorlopig oordeel van de voorzitter – geen sprake van vormverzuim. Er is geen sprake van strijd met enig wettelijk voorschrift. Inhoudelijk is de beslissing begrijpelijk en niet onredelijk of onbillijk. Het verzoek dient derhalve te worden afgewezen.”<sup>35</sup>

De schorsingsvoorzitter formuleerde aldus geen harde verplichting om een terugplaatsing van het plus-plusprogramma naar het plusprogramma schriftelijk en gemotiveerd af te doen. Een jaar later werd dezelfde vraag voorgelegd aan de beroepscommissie, die evenwel anders oordeelde:

“De vraag die thans voorligt is of terugplaatsing van het plusplusprogramma naar het reguliere plusprogramma kan geschieden, zonder dat wordt voldaan aan de eisen die gesteld moeten worden aan terugplaatsing van het plusprogramma naar het basisprogramma. Naar het oordeel van de beroepscommissie dient die vraag ontkennend te worden beantwoord.”<sup>36</sup>

De beroepscommissie acht het van belang dat gedetineerden inzicht krijgen in de mate waarin zij zijn tekortgeschoten om verblijf in het plus-plusprogramma voort te kunnen zetten en op welke wijze zij zich dienen in te spannen om wederom voor plaatsing in aanmerking te komen. Wegens het ontbreken van een schriftelijke, gemotiveerde beslissing van de directeur werd het beroep van de gedetineerde in de onderhavige zaak gegrond verklaard.

## 2.2 De rol van incidentele misstappen

Artikel 1d, derde lid, RSPOG bepaalt dat de directeur *kan* besluiten tot degradatie indien de gedetineerde, die is gepromoveerd, op één van de onderdelen van goed gedrag verzaakt. Volgens de nota van toelichting bij de RSPOG leidt ongewenst gedrag in beginsel tot directe degradatie.<sup>37</sup> Staande rechtspraak van de beroepscommissie is inmiddels echter dat een incidentele misstap in beginsel geen zelfstandige grond mag zijn voor degradatie.<sup>38</sup> De beroepscommissie maakt korte metten met een degradatiebesluit als het een vermoeden heeft dat één enkel incident de zelfstandige grond van degradatie vormt.<sup>39</sup> Indien een gedetineerde meer dan drie maanden na elkaar wordt betrapt op softdrugsgebruik is sprake van losstaande incidenten en niet van een patroon van ongewenst gedrag, aldus de beroepscommissie.<sup>40</sup> Het aantreffen van verschillende soorten contrabande tijdens een cel controle wordt ook beschouwd als één strafwaardig feit, omdat de aangetroffen contrabande “een zodanig sterke samenhang vertoont dat er geen verschil is in tijd, plaats, verwijt en te beschermen rechtsgoed”.<sup>41</sup>

35 Vz BC 18 mei 2017, 17/1578/SGA.

36 BC 17 mei 2018, 17/2325/GA.

37 *Stcrt.* 2014, 4617, p. 14.

38 Zie bijvoorbeeld BC 10 november 2014, 14/1918/GA; 19 november 2014, 14/2689/GA; 18 juni 2018, 17/3985/GA; 25 juni 2018, R-68; Vz BC 3 oktober 2018, S-457.

39 BC 18 mei 2017, 17/0245/GA.

40 BC 19 november 2014, 14/2689/GA.

41 BC 18 juni 2018, 17/3985/GA.

Een opmerkelijke uitspraak in dit licht is die van de schorsingsvoorzitter van 3 oktober 2018. Een gedetineerde bij wie 87 gram softdrugs werd aangetroffen, kon volgens de schorsingsvoorzitter in redelijkheid worden teruggeplaatst naar het basisprogramma, ondanks dat de grond voor degradatie bestond uit één strafwaardige gedraging. De schorsingsvoorzitter stelde vast dat het niet anders kon zijn dan dat bezit van een dergelijke hoeveelheid softdrugs zou leiden tot nieuwe strafwaardige gedragingen, zoals het verkopen of verstrekken van de drugs in de inrichting.<sup>42</sup> Hierdoor worden (eventuele) toekomstige strafwaardige gedragingen (mede) ten grondslag gelegd aan het oordeel dat de (verdere) tenuitvoerlegging van de degradatiebeslissing niet hoeft te worden geschorst.<sup>43</sup> Nu moet wel direct worden aangetekend dat de schorsingsvoorzitter een marginale toets hanteert waarbij slechts aan de orde is of de beslissing waartegen wordt opgekomen in strijd is met een wettelijk voorschrift dan wel zodanig onredelijk of onbillijk is dat er een spoedeisend belang is om over te gaan tot schorsing van de (verdere) tenuitvoerlegging van die beslissing.<sup>44</sup> Ondanks deze marginale toets is de uitspraak in het licht van de zojuist besproken rechtspraak waarbij als uitgangspunt wordt gehanteerd dat een incidentele misstap in beginsel geen zelfstandige grond mag zijn voor degradatie niet goed te plaatsen.<sup>45</sup>

### 2.3 *De mate waarin de gedetineerde zich inzet voor zijn re-integratie*

De grondslag voor degradatie vormt, zoals al aangegeven, de mate waarin de gedetineerde zich inzet voor zijn re-integratie.<sup>46</sup> Niet elk ongewenst gedrag kan volgens de beroepscommissie leiden tot degradatie, omdat niet elk ongewenst gedrag tevens hoeft te betekenen dat de gedetineerde zich niet inzet voor zijn re-integratie.<sup>47</sup> De directeur dient in de degradatiebeslissing aldus duidelijk te maken waarom het gedrag van de gedetineerde, gezien in het licht van het uitgangspunt dat gedetineerden zelf verantwoordelijkheid dienen te nemen voor hun re-integratie, dient te leiden tot degradatie.<sup>48</sup> Voorts wordt de directeur geacht regelmatig te bezien of een gedetineerde nog voldoet aan de vereisten om te verblijven in het plusprogramma.<sup>49</sup> Om te kunnen promoveren naar en te verblijven in het plusprogramma dient de gedetineerde namelijk aan te tonen dat zijn motivatie en inzet om zijn re-integratiedoelen te verwezenlijken bestendig zijn.<sup>50</sup>

Gedetineerden die weigeren deel te nemen aan resocialisatieactiviteiten, geen gebruik maken van aangeboden zorg en faciliteiten in het plusprogramma of geen medewerking verlenen aan het opstellen van een reclasseringsadvies hebben van de beroepscommissie weinig te verwachten.<sup>51</sup> Ditzelfde geldt voor gedetineerden die zich meermaals dreigend of fysiek uiten naar het personeel en/of medegedetineerden<sup>52</sup> en gedetineerden die binnen

42 Vz BC 3 oktober 2018, S-457.

43 Dit is wat ons betreft een dubieuze weg om te bewandelen. Het is immers nog maar de vraag wat zich in de toekomst af zal spelen.

44 C. Kelk en M.M. Boone, *Nederlands detentierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 193.

45 Overigens blijkt ook niet dat de beroepscommissie na deze uitspraak een andere weg is ingeslagen voor wat betreft de rechtspraak dat een gedetineerde in beginsel niet mag worden gedegradeerd op basis van een incidentele gedraging. Vgl. bijv. BC 31 oktober 2018, R-499 en BC 19 april 2019, 18/2381/GA.

46 BC 17 maart 2015, 14/3589/GA.

47 BC 10 november 2014, 14/1918/GA; Vz BC 4 februari 2015, 15/0278/SGA; BC 17 maart 2015, 14/3589/GA.

48 BC 17 maart 2015, 14/3589/GA.

49 BC 17 maart 2015, 14/3589/GA.

50 BC 17 april 2015, 14/4370/GA.

51 Zie bijvoorbeeld Vz BC 30 december 2014, 14/4763/SGA; Vz BC 12 januari 2015, 15/0024/SGA; Vz BC 7 januari 2016, 15/4396/SGA; Vz BC 29 januari 2016, 16/0211/SGA; Vz BC 23 maart 2017, 17/0945/SGA.

52 Zie bijvoorbeeld Vz BC 29 januari 2016, 16/0211/SGA; BC 4 juni 2018, 17/3831/GA; BC 26 juni 2018, 17/3332/GA; BC 7 februari 2019, R-18/0442/GA.

drie maanden meerdere positieve urinecontroles hebben.<sup>53</sup> In dergelijke gevallen acht de beroepscommissie de degradatie van de gedetineerde onredelijk noch onbillijk. Het afronden van de module ‘Kiezen voor Verandering’ is een noodzakelijke voorwaarde voor gedetineerden om te kunnen promoveren naar het plusprogramma.<sup>54</sup> Het doel van deze module is de deelnemers te laten nadenken over hun leven, over de vraag of zij na hun detentieperiode een andere weg willen inslaan en of zij willen stoppen met het plegen van delicten.<sup>55</sup> Ten aanzien van gedetineerden die weigeren bepaalde vragen uit deze module te beantwoorden oordeelt de beroepscommissie zeer genuanceerd. Als een gedetineerde enkel geen vragen wenst te beantwoorden die hem zouden kunnen incrimineren, kan dit volgens de beroepscommissie niet per definitie worden uitgelegd als zou de gedetineerde niet willen meewerken aan zijn re-integratie. De directeur dient in dit kader namelijk rekening te houden met de positie van de gedetineerde als verdachte in zijn (lopende) strafzaak.<sup>56</sup> Gedetineerden die echter geen enkele vraag van de module wensen te beantwoorden kunnen wel worden gedegradeerd: “Re-integratieprogramma’s zijn namelijk niet enkel toegespitst op de strafzaak dan wel het delict waarvoor een gedetineerde is veroordeeld, maar omvatten meerdere onderdelen, zoals het aanleren van vaardigheden en gedragsalternatieven”, aldus de beroepscommissie.<sup>57</sup>

#### 2.4 *Degradatie wegens vervolging of veroordeling misdrijf*

Artikel 1e, aanhef en onder b, RSPOG sluit uit van promotie of het plusprogramma gedetineerden die worden vervolgd voor het tijdens de detentieperiode<sup>58</sup> plegen dan wel medeplegen van misdrijven. Zijn gedetineerden reeds gepromoveerd op het moment van het misdrijf dan worden zij teruggeplaatst naar het basisprogramma.<sup>59</sup> Hoewel de nota van toelichting bij de RSPOG beroep tegen terugplaatsing naar het basisprogramma wegens vervolging of veroordeling van het medeplegen van een misdrijf uitsluit,<sup>60</sup> biedt de Penitentiaire beginselenwet geen ruimte om het bij formele wet geregelde beklagrecht in te perken, zo heeft de beroepscommissie bepaald.<sup>61</sup> Het is aan de rechter om te bepalen of sprake is van een beslissing als bedoeld in artikel 60 Pbw.<sup>62</sup> Een degradatiebesluit is een dergelijke beslissing, ook in de gevallen van artikel 1e, aanhef en onder b, RSPOG.<sup>63</sup> Volgens de beroepscommissie kunnen zich omstandigheden voordoen die een inbreuk op artikel 1e, aanhef en onder b, RSPOG rechtvaardigen en die nopen tot een kenbare be-

53 Vz BC 11 november 2016, 16/3773/SGA; BC 13 maart 2018, 17/3313/GA.

54 *Kamerstukken II* 2015/17, 33844, 10, p. 2.

55 J. Plaisier e.a., *Kies voor Verandering. Evaluatie van de theoretische onderbouwing, de uitvoering en uitkomsten van de training voor volwassen gedetineerden*, Den Haag: WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie 2016, p. 4.

56 BC 20 juli 2015, 15/1240/GA en 15/1384/GA; BC 24 november 2015, 15/1940/GA. Zie hierover uitgebreider Sackers, 2016, pp. 87-88.

57 BC 17 maart 2015, 14/3589/GA:

58 Dus ook wanneer de gedetineerde bijvoorbeeld op verlof is of zich in het kader van de detentiefasering buiten de muren van de penitentiaire inrichting bevindt.

59 Volgens de nota van toelichting is dan namelijk ‘evident dat deze gedetineerden niet het juiste gedrag vertonen’ (*Stcrt.* 2014, 4617, p. 17).

60 *Stcrt.* 2014, 4617, p. 17.

61 BC 10 november 2017, 16/4091/GA.

62 BC 25 augustus 2016, 16/1737/GA.

63 BC 10 november 2017, 16/4091/GA.

langenafweging van de directeur.<sup>64</sup> Bij een strikte toepassing van de RSPOG zou namelijk in een individueel geval ernstig afbreuk worden gedaan aan het resocialisatiebeginsel en aan het doel van de RSPOG, te weten het bevorderen van positief gedrag van gedetineerden. Het enkele feit dat een gedetineerde vervolgd wordt (hetgeen in grotere zaken en/of door het instellen van rechtsmiddelen jaren kan duren) of veroordeeld is voor het plegen van een misdrijf tijdens de detentieperiode kan volgens de beroepscommissie zonder enige nadere afweging geen grond zijn voor uitsluiting van deelname aan het plusprogramma, omdat de gedetineerde zich dan met minder ondersteuning moet voorbereiden op zijn terugkeer naar de samenleving.<sup>65</sup> De belangenafweging wordt vervolgens door de beroepscommissie 'met gepaste terughoudendheid' beoordeeld op de redelijkheid en billijkheid.<sup>66</sup>

Daarnaast geldt dat een gedetineerde niet mag worden teruggeplaatst naar het basisprogramma met als voornaamste argument dat tegen de gedetineerde aangifte zal worden gedaan. Zo lang geen aangifte is gedaan en ook niet van ambtshalve vervolging is gebleken kan geen sprake zijn van een vervolging wegens het plegen van een misdrijf in detentie zoals bedoeld in artikel 1e, aanhef en onder b, RSPOG.<sup>67</sup> Ook wanneer wel al aangifte is gedaan maar (nog) niet is gebleken dat daadwerkelijk vervolging is ingesteld, mag de degradatie van de gedetineerde niet gebaseerd worden op artikel 1e, aanhef en onder b, RSPOG, aldus de beroepscommissie.<sup>68</sup>

## 2.5 Dubbele bestraffing?

Onwenselijk gedrag zoals middelengebruik of een fysiek handgemeen leidt niet zelden tot zowel een disciplinaire straf alsook tot degradatie naar het basisprogramma.<sup>69</sup> In beklag en beroep wordt door gedetineerden en hun raadsman of -vrouw regelmatig aangevoerd dat een dergelijk samengaan dubbele bestraffing oplevert.<sup>70</sup> Hoewel natuurlijk invoelbaar is dat een dergelijke situatie als zodanig ervaren kan worden door een gedetineerde, gaat een dergelijk verweer niet op. Immers, in artikel 51, eerste lid, Pbw staan de disciplinaire straffen limitatief opgesomd. Degradatie staat daarbij niet vermeld. Tevens en vooral kennen degradatie en disciplinaire straffen niet dezelfde grondslag. Waar de grondslag van degradatie is gelegen in de mate van verantwoordelijkheid die een gedetineerde neemt voor zijn re-integratie, vormt de grondslag van de disciplinaire straf de verstoring van de orde en veiligheid in de inrichting dan wel de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming zonder meer. Het verweer dat sprake is van een dubbele bestraffing kan dan ook juist om die reden niet slagen.<sup>71</sup>

64 Deze omstandigheden kunnen zijn de aard en de ernst van de strafbare gedraging die binnen of buiten de inrichting haar effect heeft gehad, de mate waarin inbreuk is gemaakt op de orde en veiligheid in de inrichting dan wel op de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming, de al dan niet opzettelijkheid van de gedraging, de duur van de opgelegde straf in combinatie met de duur van de daaraan voorafgaande vervolging en het gedrag dat de gedetineerde structureel vertoont tijdens detentie (BC 10 november 2017, 16/4091/GA; BC 13 december 2017, 17/1265/GA; BC 1 juni 2018, 17/3653/GA).

65 BC 17 oktober 2016, 16/1697/GA en 16/2158/GA; BC 10 november 2017, 16/4091/GA; BC 6 december 2017, 17/0614/GA; BC 14 december 2017, 17/1265/GA en BC 1 juni 2018, 17/3653/GA.

66 BC 10 november 2017, 16/4091/GA.

67 BC 7 november 2017, 17/1387/GA.

68 BC 7 februari 2019, R-18/0442/GA.

69 Bijvoorbeeld BC 18 mei 2015, 15/0128/GA; BC 31 mei 2015, 14/4650/GA; 17 april 2015, 14/4370/GA; BC 19 oktober 2015, 15/1959/GA, 15/2024/GA en 15/2025/GA; BC 24 januari 2019, R-18/1096/GA.

70 Zie bijvoorbeeld BC 6 maart 2015, 14/3434/GA; BC 16 maart 2015, 14/3222/GA; BC 17 april 2015, 14/4370/GA en BC 19 februari 2019, R-18/2341/GA.

71 BC 16 maart 2015, 14/3222/GA.



### 3. De rechtspraak nader beschouwd

Naar aanleiding van de in de voorgaande paragraaf uiteengezette rechtspraak behoeven twee aspecten onzes inziens nadere bespreking in een breder verband. In het navolgende wordt allereerst aandacht besteed aan de kwaliteit van de inrichtingsrapportages die ten grondslag liggen aan de beslissingen die in het kader van promoveren en degraderen worden genomen. Vervolgens zal worden besproken hoe de geschetste rechtspraak kan worden gewaardeerd vanuit de beoogde doelstelling van het systeem van promoveren en degraderen en worden enkele kritische kanttekeningen gemaakt.

Bij de beoordeling van het gedrag van de gedetineerde zijn inrichtingsrapportages van groot belang. Rapportages worden eens per zes weken of vaker opgemaakt door elke discipline die veel met de betreffende gedetineerde werkt, zoals de mentor, arbeidsmedewerker, sportleraar, onderwijsmedewerker en casemanager.<sup>72</sup> De directeur besluit, mede op basis van deze rapportages, tot promotie dan wel degradatie van de gedetineerde. De beroepscommissie heeft het toegenomen belang van de inrichtingsrapportages in haar rechtspraak dan ook benadrukt:

“Aan de hand van de inrichtingsrapportages wordt een veelheid aan beslissingen genomen ten aanzien van gedetineerden. (...) Het belang hiervan zal toenemen, temeer nu in het kader van het beleidskader Dagprogramma, beveiliging en toezicht op maat (DBT) de beslissingen omtrent regimeplaatsing van de gedetineerden (promoveren en degraderen) mede bepaald worden door de rapportages en meldingen die over gedetineerden worden opgemaakt.”<sup>73</sup>

In het kader van een door één van de auteurs eerder verricht onderzoek zijn interviews gehouden met gevangenisdirecteuren en inrichtingspersoneel. De geïnterviewde gevangenisdirecteuren gaven hierbij aan dat het gevangeniswezen niet is ingericht op het schrijven van dergelijke rapportages. Volgens hen vraagt de beroepscommissie op dit vlak (te) veel van het inrichtingspersoneel. Penitentiaire inrichtingsmedewerkers zijn eenvoudigweg niet opgeleid tot het schrijven van de rapportages op basis waarvan de directeur beslissingen omtrent promoveren en degraderen goed kan motiveren, zo stellen zij. De kwaliteit van de rapportages laat nog veel te wensen over. Zo wordt bijvoorbeeld het structurele gedag van de gedetineerde onvoldoende vastgelegd, hetgeen problemen oplevert met betrekking tot het vereiste van een kenbare en inzichtelijke belangenafweging.<sup>74</sup> Penitentiaire inrichtingsmedewerkers bevestigen in de interviews de soms ronduit gebrekkige kwaliteit van de rapportages.<sup>75</sup> Geconstateerd kan worden dat een spanning lijkt te bestaan tussen enerzijds de eisen die voortvloeien uit de rechtspraak van de beroepscommissie en anderzijds wat verwacht kan (en mag) worden van inrichtingspersoneel. Uit de relatief grote hoeveelheid uitspraken waarin de beroepscommissie een degradatiebesluit afwijst op de grond dat er een onvoldoende inzichtelijke en kenbare belangenafweging aan ten grondslag ligt terwijl evident sprake is van onwenselijk gedrag van de gedetineerde, kan in elk geval worden afgeleid dat het gevangeniswezen worstelt met de gestelde eisen.<sup>76</sup> Dat deze

72 L. van Gent, *Handleiding Toetsingskader promoveren en degraderen*, Den Haag: ministerie van Veiligheid en Justitie (DJI), p. 19-20.

73 BC 8 mei 2017, 16/4111/GA.

74 T.M. de Groot, *Straffen en belonen in de gevangenis. Promoveren en degraderen in het licht van het resocialisatiebeginsel*, Weert: Celsus juridische uitgeverij 2019, p. 65-66 en 106.

75 Idem.

76 Zie bijvoorbeeld BC 7 april 2015, 14/4384/GA; BC 18 mei 2015, 15/0129/GA; BC 11 juni 2015, 14/4492/GA en 14/4493/GA.

rechtspraak frustratie moet opleveren aan de zijde van gevangenisdirecteuren laat zich denken. De eisen die de beroepscommissie stelt zijn echter goed te begrijpen. Zij creëren nadere waarborgen die gelden bij de beslissing om een gedetineerde te degraderen; een voor de gedetineerde belangrijke en ingrijpende beslissing. In het basisprogramma brengt de gedetineerde de uren van de dag immers voornamelijk door op de arbeidszaal en op zijn cel. Van op de persoon toegesneden resocialisatieactiviteiten is daarbij geen sprake. Een degradatiebesluit moet dan ook inzichtelijk maken waarom de gedetineerde onvoldoende verantwoordelijkheid toont voor zijn resocialisatie.<sup>77</sup> Alleen dan weet de gedetineerde hoe de beoogde gedragsverandering vorm moet krijgen. Tegelijkertijd moet er ook voor gewaakt worden dat de rechtspraak het doel van het systeem van promoveren en degraderen voorbijstreeft en het feitelijk gezien vrijwel onmogelijk maakt gedetineerden die zich evident onwenselijk gedragen en continu de regels met voeten treden te degraderen. Op die manier kan namelijk het door de wetgever bedachte systeem, waarbij positief gedrag wordt beloond en negatief gedrag bestraft, geen uitvoering meer krijgen.

Dat brengt ons bij het tweede punt, namelijk hoe de rechtspraak van de beroepscommissie te waarderen is vanuit de beoogde doelstelling van het systeem van promoveren en degraderen. Uit de beleidsstukken rondom promoveren en degraderen blijkt dat het systeem bedoeld is om gedetineerden bewust te maken van hun eigen verantwoordelijkheid. Van de gedetineerde wordt eigen inzet verwacht voor zijn terugkeer in de samenleving.<sup>78</sup> De gedachte hierachter is dat het de gedetineerde stimuleert tot (duurzame) gedragsverandering.<sup>79</sup>

De beroepscommissie zet deze doelstelling in haar rechtspraak expliciet voorop door enkel gedragingen waaruit blijkt dat de gedetineerde zich onvoldoende inzet voor zijn re-integratie grond te laten zijn voor degradatie. Daarmee wijkt de beroepscommissie af van de nota van toelichting bij de RSPOG die immers, zoals gezegd, stelt dat al het ongewenste gedrag in beginsel tot onmiddellijke degradatie leidt.<sup>80</sup> Op enkele ander vlakken is een dergelijke afwijking van de nota van toelichting en wettekst ook te signaleren, zoals bij het oordeel dat een incidentele gedraging in beginsel geen zelfstandige grond mag zijn voor degradatie. Deze rechtspraak voorkomt dat een gedetineerde bij de minste *faux pas* degradeert en zich dus met minder hulp moet voorbereiden op diens terugkeer in de samenleving. Daarmee wordt ook recht gedaan aan de realiteit. Duurzame gedragsverandering is nu eenmaal een proces dat gepaard gaat met vallen en opstaan.<sup>81</sup> In de nota van toelichting lijkt dit overigens ook tot op zekere hoogte worden erkend. De toenmalig staatssecretaris achtte het namelijk van belang dat een gedetineerde niet op een incidentele gedraging wordt beoordeeld, maar op zijn structurele gedrag.<sup>82</sup> Ook geeft de nota van toelichting de directeur de nodige discretionaire ruimte: het is aan de directeur om het gedrag van de gedetineerde te beoordelen en hieraan consequenties te verbinden.<sup>83</sup> Onzes inziens is dit ook terecht. De

77 Dit geldt zoals gezegd ook voor de beslissing om een gedetineerde terug te plaatsen van het plus-plusprogramma naar het plusprogramma. Een en ander is nader beschreven in 2.1.

78 *Stcrt.* 2014, 4617, p. 11.

79 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 29279, 439, p. 6. Overigens moet men in het achterhoofd houden dat het systeem van promoveren en degraderen ook deel uitmaakte van een bezuinigingsoperatie en dus niet enkel uit ideële motieven voortkomt.

80 *Stcrt.* 2014, 4617, p. 14.

81 Zie bijvoorbeeld Boone, 2013, p. 114-115.

82 *Stcrt.* 2014, 4617, p. 14. Dit lijkt enigszins in tegenspraak te zijn met het uitgangspunt dat al het ongewenste gedrag in beginsel tot onmiddellijke degradatie leidt. Hoe beide stellingen zich tot elkaar verhouden wordt in de nota van toelichting niet goed duidelijk.

83 *Stcrt.* 2014, 4617, p. 14.

ene incidentele gedraging is de andere niet, waardoor ruimte moet overblijven voor op de situatie toegesneden overwegingen.

Waar de nota van toelichting nog wel enige ruimte laat voor de rechtspraak dat enkel gedragingen waaruit blijkt dat de gedetineerde zich onvoldoende inzet voor zijn re-integratie grond kunnen zijn voor degradatie en dat degradatie in beginsel niet mogelijk is op basis van een incidentele gedraging, geldt dat niet voor de degradatie van gedetineerden die worden vervolgd voor of veroordeeld zijn voor het (mede)plegen van misdrijven tijdens de detentieperiode. De rechtspraak omtrent artikel 1e, aanhef en onder b, RSPOG gaat daarmee expliciet in tegen de wettekst en de bedoeling van de wetgever. Vanuit een rechtsstatelijk perspectief is dat op zijn minst dubieus te noemen. Wel merken wij op dat strikte toepassing van artikel 1e, aanhef en onder b, RSPOG het beoogde doel van het systeem van promoveren en degraderen in sommige gevallen voorbij zou streven. Wanneer een gedetineerde zonder enige belangenafweging gedurende diens gehele vervolging wordt uitgesloten van het plusprogramma gaat daar geen enkele stimulans tot gedragsverandering van uit (om nog maar te zwijgen over de niet denkbeeldige mogelijkheid dat de gedetineerde uiteindelijk wordt vrijgesproken<sup>84</sup>). Ook voor de gedetineerde bij wie de vervolging uiteindelijk wel tot een veroordeling leidt, zijn de consequenties van een strikte toepassing van artikel 1e, aanhef en onder b, RSPOG niet mals. Met name wanneer de gedetineerde wordt gekenschetst als een 'modelgedetineerde'<sup>85</sup> of reeds lange tijd goed gedrag vertoont in de inrichting,<sup>86</sup> is het wat ons betreft wenselijk dat de directeur een op de persoon toegesneden belangenafweging kan maken. Daardoor kan recht worden gedaan aan iedere individuele situatie en kan een gedetineerde die zich wel sterk inzet voor zijn re-integratie, ondanks dat een vervolging tegen hem plaatsvindt, toch in aanmerking komen voor promotie naar het plusprogramma.

## 4. Afronding

In dit artikel is beoogd een overzicht te bieden van de rechtspraak van de beroepscommissie van de RSJ inzake het systeem van promoveren en degraderen. Hoewel dit systeem in de literatuur op veel belangstelling heeft kunnen rekenen, heeft de rechtspraak in dezen tot op heden wat ons betreft niet de aandacht gekregen die het verdient. Deze bijdrage beoogt dat te veranderen. De beroepscommissie heeft namelijk een belangrijke invloed op de normering van de beslissingen die in het kader van het systeem van promoveren en degraderen worden genomen en daarmee op de wijze waarop toepassing dient te worden gegeven aan het systeem in de praktijk. Uit de geboden analyse blijkt dat de beroepscommissie op een aantal punten nadere waarborgen heeft gecreëerd. Daarbij laat ze zien zich scherp bewust te zijn van de penitentiaire realiteit, die nu eenmaal weerbarstiger is dan in de beleidsstukken rondom promoveren en degraderen wordt voorgesteld. Misstappen zijn een inherent onderdeel van het proces van gedragsverandering. In de jurisprudentie van de beroepscommissie wordt dit onderkend door een enkele misstap in beginsel geen grond te laten zijn voor degradatie. Tegelijkertijd hoeft een gedetineerde die op geen enkele wijze wenst mee te werken aan resocialisatieactiviteiten of zich continu bedreigend en beledigend uitlaat naar personeel en medegedetineerden (terecht) weinig te verwachten van de beroepscommissie.

84 Wanneer vervolging niet leidt tot veroordeling wordt de uitsluiting van het plusprogramma weliswaar ongedaan gemaakt, maar heeft de gedetineerde nog steeds al die tijd (onterecht) in het basisprogramma gezeten.

85 BC 10 november 2017, 16/4091/GA.

86 BC 14 december 2017, 17/1265/GA.

Problematisch is wel dat het gevangeniswezen lijkt te worstelen met het vereiste van een kenbare en inzichtelijke belangenafweging en een draagkrachtige motivering. Er dient voor te worden gewaakt dat de gestelde eisen het feitelijk gezien onmogelijk maken om gedetineerden die zich evident onwenselijk gedragen te degraderen, waardoor geen uitvoering meer kan worden gegeven aan het door de wetgever beoogde systeem. Voorts is op enkele punten in de rechtspraak een afwijking van de wettekst en nota van toelichting te constateren. De beroepscommissie neemt alle ruimte die zij op grond van de wettekst en nota van toelichting heeft en schuurt soms zelfs tegen of gaat over de randen van die gegeven ruimte. De genomen ruimte lijkt ingegeven te zijn door de wens nadere waarborgen te creëren bij een voor de gedetineerde belangrijke en ingrijpende beslissing en een systeem te corrigeren dat anders vooral gekenmerkt zou worden door een strikte toepassing met weinig ruimte voor op de persoon toegesneden afwegingen. Toch is het vanuit rechtsstatelijk perspectief van belang niet te ver over deze randen heen te schuiven.